

CHI È IL *POLITICO*? ATTORI PRIVATI E PROCESSI DI POLICY-MAKING

XXIII Convegno Sisp

Roma, Facoltà di Scienze Politiche LUISS Guido Carli

17 - 19 settembre 2009

Chiara Carrozza

Dipartimento di Studi Politici, Università di Torino

chiara.carrozza@unito.it

Work in progress. Commenti e osservazioni sono benvenuti. Si prega di non citare.

Abstract

Mentre è ormai assodato – fin dal lavoro pionieristico di Pressman and Wildavsky del 1973 – che le istituzioni si trovano di norma nella condizione di non poter realizzare i progetti pubblici senza qualche forma di collaborazione o assistenza che proviene dall'esterno dell'arena politica, un tema che resta sostanzialmente meno esplorato nel panorama degli studi di policy è il ruolo che tali contributi assumono nella costruzione, piuttosto che nella mera realizzazione, delle stesse politiche.

Come hanno spesso evidenziato le analisi empiriche infatti, i processi di policy-making sono densamente popolati da un certo *range* di attori non convenzionalmente etichettati come *politici* (fra questi imprese, organizzazioni non profit o religiose, associazioni, gruppi di cittadini, esperti, società di consulenza, sindacati...). Questi attori appaiono talvolta acquisire ed esercitare funzioni astrattamente attribuibili ai decisori pubblici, ed impiegare repertori di azione a tutti gli effetti politici.

Il riconoscimento che le scelte pubbliche si svolgono in uno scenario che appare difficile limitare all'arena delle istituzioni politiche apre ad alcune criticità, dal punto di vista teorico ed empirico.

Dal punto di vista teorico, lo spostamento dell'attenzione verso le interazioni multiple esistenti fra diverse tipologie di attori coinvolte nella definizione e messa in opera di programmi pubblici spinge infatti a relativizzare le analisi centrate sulla decisione, o, più precisamente, a re-interpretarle in un quadro dinamico: il policy-making, lungi dal configurarsi come un processo orientato alla ricerca di soluzioni, appare piuttosto come uno spazio politico (cfr. Hajer 2003) permeabile in cui attori di diverso tipo discutono, formalizzano e realizzano percorsi di azione.

Dal punto di vista empirico, invece, il contributo riconducibile a tale coinvolgimento non appare semplice da definire o da schematizzare a priori, né nei contenuti (che tipo di risorse apporta nel policy-making: conoscenze tecnico-specialistiche, consenso, risorse finanziarie...?) né nella natura (che tipo di interazione si realizza con gli attori istituzionali: competitiva, collaborativa, strategica, subordinata...?) e ciò chiama in causa la necessità di quadri interpretativi che superino visioni *modellistiche* dell'interazione sociale.

Il paper rappresenta un tentativo di costruire un quadro di sintesi su pratiche ed effetti connessi al coinvolgimento degli *attori privati* nei processi di policy-making, e presenta una rassegna della letteratura internazionale che articola la categoria, spesso ambigua, di *attori privati*. Il lavoro è orientato a contribuire al dibattito sulle privatizzazioni dei servizi pubblici e, in un'ottica più generale, alla sperimentazione di nuovi modi di concettualizzare l'azione pubblica contemporanea.

Sotto il primo profilo, si tratta di riconnettere tale direzione di ricerca alla costruzione di quadri interpretativi che superino l'immagine delle privatizzazioni nei termini della contrapposizione fra stato e mercato (e, nello specifico, del primato di una sfera sull'altra) e analizzino le privatizzazioni come processi di ridefinizione di funzioni, ruoli ed identità degli attori, dalle caratteristiche e dinamiche estremamente variabili. Sotto il secondo profilo si tratta di valutare in che misura schemi di analisi di tipo sequenziale (o a fasi) siano adeguati a interpretare le politiche pubbliche contemporanee, nel momento in cui diviene difficile tracciare confini netti fra chi propone, definisce ed attua attività rilevanti per la vita collettiva.

1. Background teorico: cosa c'è oltre *pubblico* e *privato*?

Il dibattito sull'opportunità di affidare la fornitura di beni pubblici ad attori non statali e di modellare l'organizzazione della loro produzione e distribuzione introducendo procedure diverse da quelle tradizionalmente associate all'attore pubblico (gerarchia come principio organizzatore e burocrazia come principale strumento) è centrale da alcuni decenni tanto nella comunità accademica che in quella dei policy-makers.

Tale dibattito sottende spesso una visione dicotomica, secondo la quale discorsi, modelli e tecniche riconducibili alla logica del privato e del Mercato sono alternativi, se non contrapposti, a quelli riferibili alla logica del pubblico e dello Stato. Al binomio pubblico-privato Norberto Bobbio (1995) si riferiva nei termini di *grande dicotomia*, per indicare la rilevanza che le scienze sociali le hanno attribuito per delimitare ed ordinare il proprio

campo d'indagine e ne sintetizzava in questo modo l'adagio ricorrente: "Uno dei luoghi comuni del dibattito secolare sul rapporto fra sfera del pubblico e quella del privato è che, aumentando la sfera del pubblico, diminuisce quella del privato, aumentando la sfera del privato, diminuisce quella del pubblico" (ibid., p. 4). Un corollario di tale impostazione è la dialettica del primato di una sfera sull'altra, la cui teorizzazione più compiuta ed efficace è costituita dal framework dei *fallimenti* di Stato e Mercato, da cui una vastissima sezione delle scienze sociali ha tratto ispirazione.

L'osservazione delle dinamiche politiche e sociali contemporanee mostra tuttavia che occorrerebbe guardare criticamente alla capacità che le categorie di pubblico e privato hanno di dividere in due sfere - congiuntamente esaustive - l'universo dei fenomeni. Piuttosto, tali dinamiche suggeriscono l'esistenza di due processi che vedono le sfere di pubblico e privato inestricabilmente legate: la *pubblicizzazione del privato* - inteso come intervento dei pubblici poteri nella regolazione dell'economia - e la *privatizzazione del pubblico* - testimoniato dalla emersione dei rapporti di tipo contrattuale, tipici del mondo privato, allo stadio dei rapporti politicamente rilevanti (ibidem, p. 16). Il fenomeno della produzione di politiche tramite contratti (Bobbio L. 2000, Bifulco-Vitale 2005) rappresenta uno fra i più significativi referenti di questo doppio processo, soprattutto nel momento in cui, oltre che nella pratica della cooperazione fra livelli di governo e attori pubblici (Gaudin 2004, p. 175), il contratto regola l'interazione fra molteplici tipi di attori nello svolgimento di attività e funzioni collettivamente rilevanti. L'interdipendenza fra attori riconducibili alla sfera del pubblico e del privato è sempre più spesso basata su una relazione contrattuale ma il contratto non è da solo in grado di governare la tendenziale ambiguità fra le istanze di cooperazione (al limite collusione) e competizione (al limite conflittualità). Le due facce della pubblicizzazione del privato e dalla privatizzazione del pubblico prendono forma in un quadro particolarmente instabile e volatile in cui i termini della relazione fra attore pubblico e attore privato sono continuamente oggetto di negoziazione formale ed informale: le frontiere fra pubblico e privato sono oggetto di un costante processo di ri-definizione (Hibou 1999).

Ad una conclusione in qualche modo simile giungono un numero crescente di analisi sulle politiche pubbliche, che commentano le dinamiche ed esiti delle politiche facendo riferimento alla nascita e/o rafforzamento di una area ibrida che si colloca fra lo Stato ed il Mercato, né pubblica né privata. In quanto ibrida, la delimitazione di tale area, la specificazione delle identità e delle responsabilità, delle alleanze e dei conflitti è una fonte di perplessità tanto per gli attori che per gli osservatori (Cefai 2006).

Questo lavoro prende le mosse dal riconoscimento di una distanza, se non di una aporia, fra le categorie di cui disponiamo e la realtà empirica che osserviamo. In altre parole, tributato il giusto riconoscimento alla considerazione che gli spazi ed i processi delle politiche hanno una natura ibrida, questa non appare come una risposta, ma come uno stimolo a riformulare domande e strumenti di ricerca. L'approccio costruttivista allo studio delle politiche ha evidenziato che una delle strategie più comunemente impiegate per trattare problemi troppo complicati consiste nel provare a ridefinirli (Fischer 2003). Mutuando la stessa logica procedurale, quello che cercheremo di fare con questo paper è proporre una riformulazione del problema e provare a tracciare alcune linee per analizzarlo.

Occorre innanzitutto evidenziare che la questione non è in nessun modo nuova, poiché è al cuore delle analisi riconducibili alla ampia famiglia degli studi di governance.

La proposta teorica della governance riconosce una equivalenza fra le tendenze parallele del fallimento dello stato e del mercato a cui la visione dicotomica si riconduce, e “propone di riconciliarle e trascenderle affidandosi a procedure che attraversano i confini fra il mercato e lo stato” (Jessop 1999, p. 4); le forme inter-organizzative su cui gli studi di governance hanno concentrato la loro attenzione (partnership pubblico-private, network interorganizzativi, agenzie...) hanno inoltre evidenziato l’opacità dei confini fra pubblico e privato nell’azione pubblica contemporanea e diffuso l’immagine di un universo politico fluido e caratterizzato da un continuum di stili e forme fra l’autorità gerarchica e l’auto-regolazione sociale (Treib et al. 2007).

Una osservazione che è tuttavia possibile muovere a tale filone di studi è che gli strumenti concettuali che offre non consentono di oltrepassare una impostazione modellistica della realtà. In particolare, la sovrapposizione concettuale fra le strutture ed i modi del governare, comunemente accolta – spesso in modo implicito – negli studi di governance, è una fonte di ambiguità ed una ormai insoddisfacente semplificazione della realtà empirica: “la questione del governo dei network locali è considerevolmente più complessa della semplice creazione di tali network” (Damgaard 2006, p. 673). Viceversa la scissione concettuale fra strutture, organizzazioni, e modi di coordinamento (senza dare per scontato, ad esempio, che “una volta che i policy network sono stati creati, il modo di governo che ne consegue si richiami esclusivamente all’idea di network”, ibid.) invita a porre al centro l’analisi dell’interazione dinamica degli attori, una combinazione fra modi di coordinamento e strutture organizzative sempre diversa (Benz 1993, p. 172). Al di là della carica normativa che viene generalmente associata alla parola network, che discende dall’impiego prevalentemente metaforico del concetto nello studio delle politiche pubbliche, uno dei maggiori limiti del filone è lo scarsa considerazione tributata ai networks come variabile indipendente (anziché dipendente) nell’analisi del policy-making, elemento che limita fortemente la possibilità di consolidare e sviluppare una teoria (Raab-Kenis, 2007). Impiegata come strumento per l’analisi empirica, la network analysis è invece una tecnica esigente sotto il profilo metodologico e che presuppone una visione delle dinamiche sociali stringente, basata sulla loro tendenziale stabilità¹. Questo elemento comporta dei problemi teorici e metodologici: da un lato è conoscenza condivisa che le strutture sociali sono degli schemi di interazione ripetuti che vengono modificati marginalmente ad ogni ripetizione (Giddens 1979), dall’altro una verifica dei presupposti della teoria richiederebbe uno studio di lungo periodo sui policy networks che sia la relativa giovane età dell’approccio che le esigenze metodologiche non hanno finora consentito (Raab-Kenis, 2007, p. 194).

Nonostante gli strumenti concettuali e analitici brevemente introdotti mostrino dei limiti o addirittura, secondo alcuni autori (Mayntz 2003), sembrano aver esaurito il loro potenziale euristico, l’analisi può utilmente partire dal recuperare e approfondire uno dei principali risultati di tale filone di studi: la considerazione che l’autorità politica, centrale nello sviluppo storico del programma di ricerca sulla governance (ibid.; Benz-Papadopoulos 2006

¹ Cfr. Raab-Kenis, 2007: “One of the fundamental assumptions in network analysis is the belief that structures have a certain stability, which leads to its rather static character. When applying the “network” notion in the analysis of economic, political, and social processes and outcomes, it is assumed that after some time actors have built more or less stable exchange relations, which are not changed fundamentally by “superficial” every day events (Windhoff-Héritier 1993, 144)”, p. 190.

p. 2), è instabile. Tale instabilità si manifesta sia in termini di *locus* – come evidenziato dalla ricerca sui policy network, definire il baricentro dell'autorità è un compito arduo – che di *focus* – nel momento in cui si evidenzia che l'autorità può essere esercitata in modi gerarchici e in forme burocratiche, ma anche dialogicamente e in forme indirette (Bang 2003, p. 9), ed è connessa alla percezione della espansione della sfera politica al di là dei confini che tipicamente scandiscono lo Stato moderno. Tale percezione ha condotto diversi autori a mettere in discussione le concezioni stato-centriche del potere politico (Rose -Miller, 1992).

Benché il problema appaia più prossimo al campo della filosofia politica, poiché investe le categorie ed il linguaggio che questa disciplina ha prodotto per analizzare l'organizzazione del potere politico nell'epoca moderna (ibid.), quello che vorremmo avanzare è che lo studio delle politiche pubbliche si presenta come un campo di analisi appropriato sia per la valutazione critica degli strumenti interpretativi che si riconducono ad una visione modellistica e dicotomica dell'interazione sociale che per suggerire, elaborare e testare nuove interpretazioni dei processi politici.

La tendenza all'introduzione di un esteso e variabile utilizzo di intermediari privati nello svolgimento di funzioni storicamente esercitate direttamente dallo stato e dalle sue articolazioni, di cui i processi di privatizzazione, liberalizzazione ed esternalizzazione o contracting out - ampiamente intesi - dei servizi pubblici (nei settori delle politiche sociali, della sanità, dell'istruzione e formazione, dei servizi pubblici locali, dei beni ambientali ecc.) sono i principali referenti empirici, non è solo un fenomeno che mette in crisi la *grande dicotomia*, ma che apre anche alla possibilità di indagare il cambiamento degli spazi e delle dinamiche del policy-making.

Il rapporto fra le istituzioni politiche ed i fornitori di beni e servizi pubblici o di rilevanza pubblica, ricalca infatti sempre meno la distinzione fra chi disegna e decide le politiche e chi le attua, fornendo i beni e servizi richiesti: tali attori emergono non come meri esecutori di politiche formulate e decise in altre sedi, ma spesso come parti attive e creative del processo decisionale.

Mentre varie forme di coinvolgimento di attori non statali o privati o di singoli individui nel policy-making è un tratto caratterizzante di una molteplicità di politiche contemporanee ed è ormai assodato – fin dal lavoro pionieristico di Pressman and Wildavsky del 1973 – che le istituzioni si trovano di norma nella condizione di non poter realizzare i progetti pubblici senza qualche forma di collaborazione o assistenza che proviene dall'esterno dell'arena politica, un tema che resta sostanzialmente meno esplorato nel panorama degli studi di policy è il ruolo che tali contributi assumono nella costruzione, piuttosto che nella mera realizzazione, delle stesse politiche.

E' possibile infatti evidenziare che per effetto di tale coinvolgimento un certo range di attori non convenzionalmente politici (come imprese, organizzazioni non profit o religiose, associazioni, gruppi di cittadini, esperti, società di consulenza...) si trova in qualche modo ad acquisire ed esercitare le funzioni astrattamente attribuibili ai decisori.

Il contributo riconducibile a tale coinvolgimento non appare semplice da definire o da schematizzare a priori, nei termini dei contenuti (che tipo di risorse apporta nel policy-making: conoscenze tecnico-specialistiche, consenso, risorse finanziarie...?) e della natura (che tipo di interazione si produce con la controparte pubblica: competitiva, collaborativa,

strategica, subordinata...?). Inoltre, accettare che i meccanismi che animano le scelte pubbliche si svolgono in uno scenario che appare difficile limitare all'arena delle istituzioni politiche (Hajer-Wagenaar, 2003), non è privo di conseguenze dal punto di vista teorico.

La ricerca di rappresentazioni più fedeli alla realtà dei processi di policy-making, ha, infatti, condotto a sostituire la tradizionale narrazione dei sistemi di regolazione nei termini di una divisione del lavoro fra le sfere dello stato, della società e del mercato con l'immagine della continua interrelazione e co-azione fra queste sfere, al punto che la stessa distinzione fra loro appare analiticamente poco fruttuosa.

Lo spostamento dell'attenzione verso le interazioni multiple esistenti fra diverse tipologie di attori coinvolte nella definizione e messa in opera di programmi pubblici spinge a relativizzare le analisi centrate sulla decisione, o, più precisamente, a re-interpretarle in un quadro dinamico: "il potere politico si esercita attraverso una molteplicità di alleanze mutevoli fra diverse autorità che governano una grande quantità di aspetti relativi alle attività economiche, alla vita collettiva e ai comportamenti individuali" (Rose-Miller, 1992, p. 172). In questo senso, il policy-making, lungi dal configurarsi come processo orientato alla ricerca di soluzioni, può essere più efficacemente interpretato come uno spazio dai confini permeabili in cui attori di diverso tipo discutono, scelgono formalizzano e realizzano percorsi di azione (Hajer, 2003).

Questo spunto di analisi necessita tuttavia di una verifica. Una strategia possibile, per discutere se questa possa essere una linea di ricerca valida, consiste nel verificare se la letteratura registri un processo di ampliamento dello spazio del policy-making oltre i suoi confini tradizionali e, eventualmente, approfondire quali dinamiche ed effetti siano stati associati a questo processo. Ovviamente, nonostante l'insoddisfazione per le categorie di pubblico e privato, questa preliminare analisi non riesce a fare a meno della loro forza evocativa. Guardare più attentamente all'interno della categoria del *privato*, può tuttavia essere utile per evidenziare quanto variabili - e a volte fra loro incoerenti - siano il complesso di fenomeni che siamo abituati a ricondurre ad essa.

2. Il ruolo di policy-makers degli attori privati

La rassegna è guidata da questa domanda: che tipo di riflessione circonda gli attori privati negli studi sul policy-making? Mentre per gran parte del ventesimo secolo gli attori privati sono stati prevalentemente coinvolti nel policy-making (e studiati) nel loro sforzo di modellare l'agenda politica attraverso processi di lobbying (Benz-Papadopoulos 2006) e in fasi più recenti nel loro ruolo di implementatori delle politiche o di fornitori di beni e servizi di rilevanza collettiva (Regorini 2001, p. 353-354), il coinvolgimento appare oggi rilevante in tutte le fasi del processo politico.

La questione del ruolo degli attori privati, o non statali, nelle decisioni pubbliche, che certamente non suona nuova agli studiosi delle politiche, compare più spesso fra i risultati delle analisi che come specifico oggetto di studio; secondo alcuni autori (Cowles 2003, Ronit-Schnaider 2000) si tratta di un tema marginalizzato e poco teorizzato, analizzato restringendo il campo delle funzioni degli attori, limitandone l'azione a questo o a quel

livello di governo o assegnando loro delle etichette (interessi, repertori di azione, logiche...) precostituite (Cowles 2003, p. 103).

Il tema è stato introdotto con maggiore forza nel dibattito delle relazioni internazionali attraverso due contributi degli anni '90 (Haufler 1993 e Cutler 1999), che suggerivano di rinnovare la letteratura sui regimi internazionali includendo lo studio dei regimi privati. All'inizio i contributi erano focalizzati sugli attori economici e trascuravano quelli in cui partecipavano membri e organizzazioni della società civile diversi dalle imprese, attori generalmente ritenuti non abbastanza *forti* per stabilire condotte d'azione indipendenti. L'ultima generazione di studi sui processi di globalizzazione² (Graz- Nölke, 2007), ha tuttavia ampliato la portata dell'analisi rivolgendo l'attenzione ad una grande varietà di attori. Quello che appare innovativo, fra i risultati di questa linea di ricerca, non è tanto la crescita dell'intensità dell'influenza ma la varietà di attori che appaiono influenti e lo sviluppo di nuove modalità di relazione con gli attori pubblici. Questa linea di ricerca assume che le logiche d'azione e il potenziale per il cambiamento degli attori non statali sia una caratteristica centrale delle nuove forme di autorità di scala globale, sottolineando che "the actual privatisation of rule-making and enforcement goes much further than traditional lobbying in allowing private actors an active role in regulation itself" (ibid., p.2). Il termine privatizzazione, in questa letteratura, è messo più spesso in relazione con la sfera della politica che con quella dell'economia e riferito alla creazione e adesione a norme, regole e condotte d'azione ideate da attori privati (Brühl 2006).

In questa rassegna faremo riferimento ad alcuni risultati e analisi che si collocano in questo campo di studi nella convinzione che - senza negare i limiti dell'impiego di tale letteratura nello studio delle politiche pubbliche³ - gli spunti che offre non siano da confinare alla scala transnazionale o globale. E' possibile in tal senso sottolineare che diversi autori si muovono nella direzione di tagliare attraverso i livelli di analisi micro, meso e macro (Djelic-Andersson 2006, p.18-19), suggerendo che sarebbe vantaggioso in alcuni casi superare i confini fra le tradizioni disciplinari (Cowles 2003, p. 114).

Questa letteratura appare particolarmente utile per disarticolare la categoria di *attore privato* in modo che sia empiricamente più fruibile. La sfera del privato include potenzialmente qualsiasi attore collettivo organizzato attraverso relazioni contrattuali formali o informali (Graz- Nölke, 2007). Accogliendo una definizione ampia del ruolo che può essere assunto nel decision-making, che include una dimensione decisionale (capacità di contribuire al decision-making), una dimensione discorsiva (capacità di strutturare e diffondere discorsi), ed una dimensione regolatoria (capacità di formulare regole) (Arts 2003), un possibile (ma non esaustivo) elenco evidenzerebbe fra i principali attori: produttori di conoscenza (think tanks, esperti, società di consulenza), imprese, organizzazioni del mondo associativo (organizzazioni non governative, non profit ecc.), attivisti e movimenti sociali. Premettendo che le linee di demarcazione fra una categoria e l'altra si rivelano in larga parte convenzionali sul piano dell'analisi empirica, tali categorie saranno impiegate nel prosieguo

² Parte di questa letteratura definisce come proprio oggetto di studio i fenomeni di *transnational private governance* e delle *private international authorities*.

³ A scala nazionale e locale ad esempio difficilmente potremmo affermare come fanno autori (cfr. Cowles 2003, p. 107) che lavorano a scala transnazionale che gli attori non statali sono "key players in creating global public policy", così come occorre riconoscere che le strategie degli attori cambiano a seconda delle scale di azione.

del paper per inquadrare in modo più preciso la relazione fra attori privati e processi di policy-making.

Produttori di conoscenza. Fra i produttori di conoscenza i think tanks sono senz'altro il più consueto oggetto di analisi. Sebbene non manchino sforzi volti a impiegare in modo stringente il termine (cfr. Rich 2004, p. 11), esso viene spesso usato come ombrello concettuale, per indicare un panorama di attori vasto e articolato. Con think tanks identifichiamo dunque generalmente organizzazioni che - con diversi gradi di specializzazione e di indipendenza dalle istituzioni politiche - svolgono analisi e ricerche di tipo tecnico, scientifico o di policy (Stone 2004). Una tipologia classica è quella elaborata da Weaver (1989) nel contesto americano, ed identifica quattro tipi di think tanks: *universities without students* (chiamati da altri autori *academic think tanks*), *government contractors* (o più genericamente *contract research institutes*) *advocacy think tanks*, e *party think tanks*, distinti in base alla natura della ricerca svolta, ai tipi di output prodotti, alla fonte di finanziamento, al livello di expertise e background professionale di membri e collaboratori.

Accanto alla tradizione attenta alle forme organizzative si è sviluppata più recentemente una seconda scuola di analisi interessata alla più ampia questione della relazione fra idee ed expertise e processi decisionali. Per questa tradizione, a differenza di quanto avviene per lo studio di altri tipi di attori, la questione dell'influenza nei processi decisionali è sempre stata centrale nel programma di ricerca, benché il compito di accertare portata e sostanza di tale influenza si sia rivelata molto complessa dal punto di vista metodologico (Stone 2004, p. 10). Il compito è reso inoltre più arduo dal fatto che gli stessi think tanks, avendo l'esigenza di valorizzare il proprio ruolo nel processo politico agli occhi dei media, donatori e partners di vario genere, rivendicano pubblicamente una influenza e rilevanza che è apparsa agli studiosi sovradimensionata e poco realistica (ibid., Abelson 2007). Come effetto, le opinioni variano moltissimo: l'impatto della loro azione è a volte enfatizzato e a volte sottovalutato, tenendo anche conto della diversa declinazione che può assumere il termine influenza. L'opinione di uno dei più noti studiosi del tema, Diane Stone (2004, 2007), è che relativamente pochi think tanks rivestono un ruolo chiave dei processi di policy-making a scala locale, nazionale, o globale. Piuttosto, sembra appropriato inquadrali come "cogs in the wider machineries of governance" (2007, p. 154), e riconoscere loro una capacità di influenza indiretta e di lungo periodo, o, per così dire *atmosferica* (James 2000, p. 163). Gli stessi autori che asseriscono con maggiore convinzione la rilevanza politica dei think tanks e degli esperti nel policy-making (Plehwe *et al.* 2006⁴, Rich 2004), concordano sul fatto che tale rilevanza vada prevalentemente ricondotta allo sforzo di influenzare il dibattito pubblico e l'agenda politica. In tal senso la rilevanza diviene visibile (e in qualche modo misurabile) nello sforzo dei think tanks di assicurarsi dei canali di accesso ai media (Abelson 2007), elemento dal quale tuttavia non è possibile inferire meccanicamente l'influenza nelle policies.

Inoltre, quasi tutti gli autori sono d'accordo nel ritenere l'influenza non si espanda in modo proporzionale alla crescita del numero dei think tanks (Rich 2004, p. 25) rilevato da moltissime analisi che ne riscontrano lo sviluppo e la diffusione al di là dei paesi in cui ha avuto origine il fenomeno.

⁴ Si veda in particolare l'analisi sulla rete degli advocacy think tanks legati alla Mont Pelerin Society, un circolo di intellettuali nato alla metà degli anni '40 attorno alla figura di F. A von Hayek con la missione di rinnovare, sviluppare e diffondere i principi del pensiero neoliberista (cap. 1, pp. 27-50).

Mentre la crescita del numero delle organizzazioni che producono e diffondono conoscenza per le politiche pubbliche non è di per sé una prova di una crescita di rilevanza nello spazio politico, è fonte di una serie di dinamiche interne al *mercato delle idee* (Abelson 2004) che possono però offrire alcuni elementi rilevanti.

La fase di congestione che il mercato delle idee affronta ha infatti reso più stringente la necessità per questi attori di *rendersi visibili* e maggiore l'attitudine a rispondere tempestivamente alle esigenze di media e policymakers, accrescendo la competizione per attrarre finanziamenti⁵ e modificando priorità e pratiche di azione verso le funzioni di advocacy e di marketing e la produzione di analisi di breve periodo (Rich 2004). Questo riposizionamento si sviluppa in parte alle spese della reputazione professionale su cui, almeno inizialmente (Stone 2007), era fondata la legittimazione ad intervenire nei processi di policy. Più spesso, attualmente, sembra che tali organizzazioni acquisiscano credibilità non solo per la qualità delle loro analisi, ma per la capacità di proporsi come fornitori di servizi per altri attori, politici e non, in particolare nelle situazioni in cui l'expertise viene domandata in relazione alla realizzazione delle politiche ed assume quindi la forma di assistenza tecnica o di consulenza volta a colmare il gap fra ricerca ed implementazione, più spesso a livello locale o nei paesi in via di sviluppo (Braun *et al.*, 2004).

Questa considerazione chiama in causa l'importanza di una conoscenza più precisa sullo stesso ruolo professionale degli esperti di policy e degli affiliati dei think tanks e sulle risorse e strategie che impiegano per farsi largo nell'ambiente in cui lavorano, tema che è invece poco presente nel panorama delle analisi. Una ricerca empirica sul profilo sociografico e la percezione del ruolo dei membri dei maggiori think tanks statunitensi condotta da Medvetz (2007) cerca di andare oltre l'alternativa fra l'intellettuale in buona fede e il mero mercenario della politica (*ibid.* p. 3). La ricerca evidenzia che gli esperti attingono al linguaggio e alle pratiche di quattro figure professionali dalla tradizione più solida per caratterizzare il proprio ruolo: l'accademico, che deve generare conoscenza in modo autonomo e secondo gli standard delle istituzioni universitarie, il politico, che deve diventare familiare con le regole, le procedure ed i tempi della politica, l'imprenditore, che deve essere un efficace venditore nel mercato delle idee, il giornalista, che deve saper disseminare la conoscenza in modo che sia accessibile e avvincente per i politici ed il più ampio pubblico. La combinazione di ethos professionali diversi, che è riscontrabile nelle traiettorie di carriera degli esperti che attraversano questi quattro campi (il noto fenomeno delle *revolving doors*, Stone 2007, p. 155), individua a sua volta uno spazio di produzione intellettuale che si va distinguendo - e potenzialmente entrando in competizione - da quello occupato da intellettuali caratterizzati da maggiore indipendenza.

Per indagare in modo rinnovato la relazione fra produttori di conoscenza e processi di policy-making sembra dunque rilevante approfondire l'analisi delle dinamiche di accreditamento, legittimazione ed inclusione che legano think tanks e decisori. La questione dell'influenza dei produttori di conoscenza nel policy-making sembra infatti riproporsi alla luce dei cambiamenti interni al mercato delle idee e del duplice processo che lega conoscenza e politiche pubbliche: la *politicizzazione della scienza* (attraverso cui gli scienziati e gli esperti prenderebbero parte attiva ai processi di decisione politica), e la *scientizzazione della politica*,

⁵ Gli studi quantitativi evidenziano che solo un piccolo numero di think tanks (nel contesto nord-americano) possono essere considerati autonomi dal punto di vista finanziario (cfr. Medvetz 2006).

che vede diffondersi la pratica di giustificare scelte e decisioni politiche alla luce della scienza e del parere degli esperti (Pielke, 2005).

Imprese. Al tema del ruolo politico delle imprese nelle moderne democrazie non corrisponde un filone di ricerca consolidato nella tradizione delle scienze politiche, e, nonostante alcuni autori si siano spinti ad indicare come improduttiva la tradizionale divisione del lavoro fra economisti e politologi (March 1962), le imprese restano un oggetto di analisi relativamente poco esplorato nelle analisi politiche. Nonostante non rappresenti il *mainstream* della disciplina, il tema delle fonti e dei limiti del potere delle imprese è stato comunque sempre presente negli studi politici⁶.

Ognuna delle principali correnti della storia del pensiero politico ha proposto e dibattuto i limiti di una varietà di interpretazioni, a volte conflittuali, delle relazioni fra imprese e stato. Una delle immagini proposte con maggiore frequenza è quella dell'influenza e controllo quasi unilaterale della sfera delle imprese su quella dello stato. Nelle teorie delle élite, dei gruppi e dell'azione collettiva le imprese appaiono come entità in grado di mobilitare una grande varietà di risorse per influire sulle decisioni politiche e sui risultati dei processi di policy-making. Questa immagine è condivisa da larga parte delle teorie sulla regolazione economica secondo le quali le imprese possono esercitare la pressione necessaria ad ottenere una legislazione favorevole o perlomeno accettabile. Una ipotesi ancora più forte è quella della dipendenza strutturale dello stato dagli attori economici, sposata dalla tradizione neo-marxista e da alcuni autori neo-pluralisti. La prospettiva coltivata dalla letteratura neo-corporativista, invece, enfatizza il ruolo dei canali di comunicazione formali e postula una relazione di scambio e negoziazione. Con delle varianti, il framework dello scambio è quello adottato anche dalla letteratura quantitativa sui policy networks, i cui risultati sembrano in genere confermare l'esistenza di un accesso privilegiato al policy-making da parte degli attori imprenditoriali (Bernhagen 2007, p. 38).

Il problema che vogliamo focalizzare si colloca però ad un livello di astrazione inferiore di quello della relazione fra stato e imprese: se convenzionalmente si attribuisce alle imprese una certa facilità di accesso al policy-making, per ragioni connesse alle disponibilità finanziarie, allo status, alla capacità organizzativa ecc., in che modo essa implica una capacità di influire nella costruzione delle politiche pubbliche? Per affrontare questo tema occorre analizzare i meccanismi attraverso cui le imprese esercitano ruoli decisionali nell'arena pubblica e lasciare sullo sfondo la questione del primato fra stato e imprese.

Heritier (2001) riconosce nel policy-making europeo l'esistenza di una varietà di modalità di coinvolgimento degli attori privati nella formulazione delle politiche, che spaziano dalla regolazione su base volontaria degli attori, alla delega della definizione di regole da parte del pubblico, alla regolazione congiunta, e individua nelle forme di regolazione basate sul pubblico ma solo marginalmente (o addirittura per nulla) basate sulla legislazione un modo di governo che sta acquisendo rilevanza soprattutto nelle politiche sociali, della formazione e dell'occupazione. Queste modalità di formulazione sono riconducibili principalmente a due tipi di meccanismi – reputazione e apprendimento reciproco (il metodo aperto di coordinamento) e definizione di norme procedurali – che a loro volta implicano l'impiego di

⁶ Si rimanda alle rassegne di Schneider-Tenbuecken 2002, Wilson 2005, Bernhagen 2007 (cap. 2, pp. 22-53), a cui abbiamo fatto riferimento per formulare il paragrafo successivo del paper, per consultare analisi appropriate e puntuali dei principali contributi sul tema.

differenti strumenti nel policy-making. Sulla base dell'analisi di una grande quantità di esempi empirici l'autrice rileva però che, nonostante la diffusione di dispositivi di questo genere, essi sono ben lontani dal divenire predominanti nel policy-making europeo.

Fra le modalità di regolazione indicate da Heritier (*ibid.*), merita un approfondimento quella legata allo sviluppo delle forme di autoregolazione da parte delle imprese e delle organizzazioni economiche. Il fenomeno della assunzione di funzioni di carattere pubblico attraverso la definizione di regole da parte delle imprese, non deve essere considerato un fenomeno nuovo, ma può essere interpretato alla luce delle fasi storiche di espansione e contrazione delle attività delle organizzazioni del settore privato (Haufler 2000, p.122). Il tema si rintraccia nel dibattito dalla metà dello scorso secolo (Schneider-Tenbuecken 2002), e, in particolare, dalla metà degli anni '80 diverse analisi hanno approfondito le forme di autorità private, anche se prevalentemente in relazione al ruolo delle associazioni nell'area delle relazioni industriali e nel mercato del lavoro (Streeck-Schmitter, 1985). L'attenzione a questo fenomeno trova oggi un nuovo impulso negli studi globali e transnazionali, in particolare attraverso l'estensione (Cutler *et al.*, 1999) della teoria dei regimi internazionali alle ragioni e alle modalità con cui le imprese cooperano per costruire istituzioni per l'auto-governo (Haufler 2000).

La domanda cruciale sembra essere: in quali situazioni o per quali ragioni sorgono queste forme di autoregolazione? Mentre secondo Heritier, che ha analizzato il caso della protezione ambientale nel contesto europeo (2008), tali forme trovano un impulso nella minaccia legislativa, e sorgono dunque all'*ombra della gerarchia* (*ibid.*), la letteratura sui regimi privati internazionali sembra attribuire all'autoregolazione un carattere di necessità e di opportunità: la prima rispetto ad un insieme di motivazioni che orientano le imprese a riconoscere nel regime privato un mezzo per conseguire degli obiettivi (efficienza, stabilità e sicurezza delle transazioni, potere ed autonomia, risposta alle domande sociali, Haufler 2000, p. 123), e opportunità con riferimento all'esistenza di spazi non regolati dal pubblico (nello specifico dagli stati).

La controversia centrale, tuttavia, più che l'opposizione fra regolazione pubblica e privata è rappresentata da un'altra domanda: l'autoregolazione delle imprese può assumere delle genuine funzioni pubbliche? (Ronit- Schneider 2000). La questione posta da alcuni autori⁷ è, in altre parole, se le imprese possano adottare obiettivi di portata più ampia di quelli associati agli interessi dell'organizzazione, e sconfinare oltre il mero interesse egoistico. Questo tema è affrontato da recenti linee di ricerca che analizzano le politiche ambientali o sociali adottate dalle imprese *al di là* dell'acquiescenza delle norme o del proprio *core business* (cfr. Brown *et. al* 2009 e Prakash 2004). Tali pratiche non trovano una spiegazione appropriata nel framework neoclassico delle imprese come attori razionali orientati alla massimizzazione del profitto, poiché tale teoria non consente di spiegare il carattere selettivo (perché vengano scelte alcune politiche anziché altre e perché imprese dello stesso settore rispondano in modi diversi alle stesse problematiche) di queste politiche, né nella teoria degli stakeholders, che concepisce le imprese come soggetti che ricevono abbastanza passivamente le pressioni che provengono dall'esterno (ad esempio, le campagne di *naming and shaming* delle organizzazioni non governative e movimenti sociali ai danni delle multinazionali, Gereffi *et. al.* 2001), che sembra funzionare prevalentemente a livello di singoli casi studio.

⁷ Cfr., ad esempio Gereffi-Korzeniewicz 1994; Spar 1994; Porter 1999, cit. in Ronit- Schneider 2000.

L'analisi si orienta piuttosto ad acquisire una comprensione dell'impresa come attore sociale e politico, sia aprendo la *scatola nera* dei processi decisionali d'impresa (Hillman-Hitt 1999), che ampliando la visione delle imprese come entità radicate e che partecipano di un più ampio contesto sociale e politico (Brown *et. al* 2009).

Seguendo questa direzione, la prospettiva che sembra più promettente è quella che offre una lettura dinamica del fenomeno, perlomeno secondo due profili. Da un lato, evidenziando che la partecipazione degli attori alle politiche può essere apprezzata alla luce degli accordi organizzativi o dei dispositivi di governance, ma anche dei processi di evoluzione continua del rule-making che si sviluppano secondo un paradigma *stimolo-risposta*, come evidenziato da Matthews-Pickering (2000) nell'analisi del sistema di regole del Mercato Unico Europeo. Dall'altro, tenendo in considerazione che la decisione relativa all'allocazione delle risorse fra diverse modalità di interazione con la sfera politica è sensibile ai cambiamenti dell'ambiente in cui esse operano. Questo aspetto è stato messo in evidenza da Coen (1997) che ha analizzato il cambiamento dell'attività politica di un campione di grandi imprese europee nel corso della storia dell'integrazione europea. La relazione fra attori e contesto è ovviamente dialettica, e l'emergere di un ruolo diretto delle imprese nel policy-making è anche il frutto dello sviluppo di strategie che diventano più sofisticate, includendo l'acquisizione e il mantenimento di una positiva reputazione e l'accreditamento presso le istituzioni politiche (*ibid.*).

Organizzazioni del mondo associativo. Il termine organizzazioni del mondo associativo è utilizzato per individuare gli attori che vengono ricondotti al contenitore teorico della *società civile*. Si tratta di una etichetta allusiva, e indubbiamente imprecisa, dato che vorrebbe includere una varietà di organizzazioni diverse per forma, portata dell'azione e obiettivi. La definizione standard indica gruppi basati (almeno in parte) sull'associazione volontaria, indipendenti dalle istituzioni politiche, tendenzialmente non profit e dipendenti dal lavoro di cittadini e dalle donazioni di questi o di istituzioni private (Vedder 2007). Tuttavia nessuno di questi caratteri assume un carattere di necessità e i confini con le definizioni di altri attori sono molto labili⁸: le associazioni possono essere filiazioni di istituzioni politiche, da queste finanziate o possono evolversi in qualcosa di simile ai partiti, sono spesso dotate di un grado di professionalizzazione che sotto certi aspetti le rende simili a imprese e, nonostante abbiano generalmente uno status legale (e un carattere stabile) che le distingue dai gruppi di attivisti, fanno spesso riferimento a movimenti di base (grassroots movements), elemento che rende rilevante la prospettiva locale anche quando l'azione si colloca principalmente nel panorama internazionale (*ibid.*, Bevir 2007).

Il coinvolgimento delle articolazioni della società civile nelle decisioni pubbliche, che ha preso piede nei discorsi e nelle pratiche politiche di ogni angolo del globo e nelle politiche dello sviluppo internazionale (secondo l'approccio allo sviluppo del *civil society empowerment*), è un tema di ricerca che ha acquisito negli ultimi decenni l'attenzione di molti studiosi, stimolando una vasta produzione scientifica di carattere interdisciplinare (Fisher 1997) e innescando una *industria* in espansione che garantisce la prosperità di un variegato panorama di soggetti: "civil-society organisation officers, engineers in social capital, artisans of participative budgets and assisted deliberation, experts in social development, promoters of democracy and multicultural participation" (Jobert - Kohler-Koch 2008, p. xii).

⁸ Cfr. Fisher 1997 (pp. 447-449) che riporta e discute la varietà di acronimi presenti nella letteratura per distinguere le associazioni in base a vari tipi di criteri.

Il dibattito ha alle spalle una lunga tradizione filosofica relativa alla formazione e alle pratiche politiche di comunità basate sulla libera associazione fra gli individui e propone un approccio alla politica che trascende l'aggiustamento fra interessi in contrasto tramite la negoziazione ed il compromesso. Tale dibattito non potrà essere affrontato in questa circostanza; da esso discendono tuttavia una serie di assunzioni che hanno una rilevanza nelle interpretazioni prevalenti della relazione fra attori della società civile e processi di policy-making. Fra le principali, quella riassunta dalla sovrapposizione fra un uso descrittivo del termine società civile e un uso valoriale, che indica i suoi attori, e tipicamente le organizzazioni non governative, come portatori di aspirazioni e implicazioni etico-politiche intrinsecamente positive e benefiche per la democrazia (cfr. ad esempio, Halliday 2001, Bevir 2007, Cefai 2006, Fisher 1997). Tale sovrapposizione si riscontra nelle narrazioni delle relazioni fra stato e società civile che Jobert (2008, p. 11 e segg.) definisce *integrative*⁹ e nella varietà di pratiche e approcci ai processi di policy-making che possono essere ricondotti a questo approccio, attraverso i quali le associazioni acquisiscono ruoli chiave nella costruzione e definizione dei problemi pubblici. L'idealizzazione delle associazioni come attori disinteressati e distanti dalla politica ha condotto molti osservatori ad aspettarsi molto da loro¹⁰ e, di conseguenza, sono relativamente poco diffuse analisi dettagliate e contestuali sull'impatto delle pratiche associative nelle dinamiche di potere e sui discorsi che presentano tali attori come soluzioni ai problemi della fornitura di beni pubblici, dello sviluppo e della democratizzazione (Fisher 1997).

La numerosità di modelli e pratiche che testimoniano il crescente accesso di associazioni e organizzazioni non governative alle arene del policy-making - in particolare, per quanto riguarda il contesto europeo, nell'area delle politiche sociali ampiamente intese - non deve dunque essere recepita acriticamente. In tal senso, un lavoro di Dür-De Bièvre (2007) sulle politiche commerciali europee avverte che l'inclusione non è necessariamente un indizio di accresciuta influenza, rilevando che mentre le organizzazioni non governative hanno acquisito un accesso formale alle arene decisionali, questo non si traduce necessariamente nella capacità di incidere nella formulazione delle politiche. Jobert (2008) fa da eco a questa considerazione segnalando che, per assegnare la dimensione appropriata, occorre guardare al fenomeno del coinvolgimento delle organizzazioni nel policy-making nel suo insieme¹¹. Diversi autori inoltre, nel campo delle politiche internazionali per lo sviluppo, hanno proposto analisi che enfatizzano la diversità di contributi, sensibili al tempo e alle dinamiche contestuali, che le associazioni offrono (cfr. Clarke 1998 e Mercer 2002).

Oltre ad analizzare criticamente il *sensu* del coinvolgimento, la ricerca empirica sta offrendo evidenze della scarsa omogeneità del campo delle organizzazioni della società civile non tanto sotto il profilo giuridico-amministrativo ma soprattutto valoriale e identitario,

⁹ Cfr. *ibid.*: "The integrative model aims at changing the overall context of the policy-making process through civil society involvement. It envisages two major transformations: the employment of strategies of empowerment in order to foster the inclusion of weak interests, and the embedding of bargaining and decision-making processes in broader deliberative settings."

¹⁰ Cfr. Mercer 2002 (pp. 3-10) per una rassegna sull'approccio dominante.

¹¹ Cfr. p. 5: "When an independent central bank opens forums to civil society, the idea is certainly more to convey transparency on its functioning to the public, than to open channels of influence on its monetary policy. Likewise, introducing neighbourhood participatory practices may well be combined with the closure of macroeconomic policy-making arenas. That is why civil involvement policies must be understood in context, or in other words, the significance of individual civil society involvement emerges only when looking at the process as a whole".

individuando la coesistenza di una pluralità di logiche di azione che non appaiono riconducibili ad una nozione di equidistanza fra stato e mercato, e che spaziano dalla logica dell'impresa commerciale, a quella del servizio pubblico, a quella della coesione sociale, a quella della pienezza individuale (Cefai, 2006).

Le categorie di *opposizione, erosione, resistenza*, che è comune incontrare nella letteratura - specie relativa alle dinamiche transnazionali (cfr. Pouligny 2000, p. 2) - che cerca di interpretare la relazione fra organizzazioni non governative e stato, vengono dunque messe in discussione dalle analisi empiriche che rilevano interazioni complesse ed ambivalenti.

B. Pouligny (ibid., p. 29 e segg.) ha suggerito di riflettere su questa relazione analizzando discorsi e pratiche di azione. Se una visione comune suggerisce che l'azione delle organizzazioni non governative sfida l'autorità statale, questo appare vero solo in circostanze molto limitate. Comunemente, infatti, la ricerca sul campo rileva, nelle azioni e nei discorsi nelle delle o.n.g., un costante riferimento al rafforzamento e alla riorganizzazione dello stato. La critica all'azione dei governi e delle organizzazioni internazionali raramente è accompagnata dalla messa in discussione del più ampio contesto in cui tale azione si colloca¹². Gli elementi esplicativi possono essere diversi, e fra questi l'autrice suggerisce di tenere in considerazione il ruolo ancora rilevante dello stato nella produzione delle informazioni e la fonte di finanziamento delle attività delle organizzazioni non governative, che è in larga parte governativa. Se il contributo delle organizzazioni non governative al policymaking resta rilevante, l'analisi empirica porta a mettere in dubbio, piuttosto che a rafforzare, l'ipotesi di una crescente autonomia - per non dire supremazia - dalla sfera dallo stato.

Il pregio di un approccio empirico di tale tipo è che, a mano a mano che il mondo associativo si rivela internamente più frammentato, e più diseguale, gerarchico ed antagonista dell'immagine che sovente se ne propone, diventa più difficile articolare la relazione con lo stato in termini dicotomici. D'altro canto la ricerca sul campo mostra anche che il *sensu politico* della loro azione si coglie ricostruendo le arene pubbliche in cui si traccia il percorso di un problema sociale (Cefai 2006), piuttosto che scegliendo la *società civile* come oggetto di indagine.

Attivisti e movimenti sociali. I movimenti sociali sono generalmente descritti come reti informali basate sulla solidarietà e la condivisione di interpretazioni della realtà che si mobilitano su temi conflittuali impiegando variegata forme di protesta¹³ (della Porta - Diani 1999). Molti studiosi individuano nell'utilizzo della protesta e di forme di azione non convenzionali¹⁴ una delle principali differenze fra movimenti ed altri attori politici (Della Porta *et al.* 2006, p. 19), sebbene sia stato rilevato che le reti di attivisti, soprattutto a livello transnazionale, adottano spesso comportamenti convenzionali, "oriented more toward discreet lobbying than street protests" (ibid., p. 20).

L'interesse di molti autori per i movimenti sociali deriva dalla convinzione che i valori e le visioni di cui sono portatori rappresentano una fonte rilevante per il cambiamento sociale (Burstein 1999, p. 3); tuttavia in relazione all'impatto dei movimenti sulle politiche le

¹² Cfr. Keck-Sikkink 1998, p. 2 e pp. 211-14, per una interpretazione più radicale, per così dire, del ruolo delle o.n.g. nel contesto transnazionale.

¹³ Cfr. Crossley (2002, p. 1 e segg.) per una rassegna e discussione critica delle definizioni più usate nella letteratura (che include anche quella che abbiamo usato nel testo) sui movimenti sociali e una overview delle principali tradizioni di analisi.

¹⁴ Cfr. Della Porta 2006, p. 121 e segg.

opinioni non sono concordi, con autori che attribuiscono un impatto rilevante e autori che invece riconoscono una scarsa capacità di incidere (ibid.). Lo specifico tema della relazione fra movimenti sociali e policy-making, al di là del generico e reciproco riconoscimento dei fenomeni, non riveste un interesse centrale in nessuno dei due filoni di letteratura; si tratta di una omissione perlomeno curiosa (Meyer 2005, p. 5 e segg.) dato che i principali lavori sui movimenti degli anni '60 e '70 erano focalizzati proprio sull'analisi della protesta come risorsa politica e sui suoi risultati in termini di policy (Lipsky 1970, Fox Piven-Cloward 1971, 1977). In generale, comunque, anche queste analisi non si estendono alle dinamiche dei processi di policy-making e le politiche pubbliche ricevono attenzione prevalentemente in qualità di *outcomes* delle mobilitazioni. Negli studi sulle politiche pubbliche, del resto, i movimenti sociali sono prevalentemente considerati un fattore esogeno che può avere rilevanza in alcuni tratti dei processi decisionali, in particolare nella formazione dell'agenda.

Numerosi lavori, sia nell'ambito delle politiche pubbliche che dello studio dei movimenti sociali, riconoscono ai movimenti e attivisti un ruolo rilevante nella capacità di trasformare i termini e la natura del dibattito pubblico, sviluppando idee, discorsi e pratiche, inquadrando i temi per renderli comprensibili all'opinione pubblica, attraendo attenzione e visibilità, cercando finestre istituzionali permeabili attraverso la costruzione di ampie coalizioni (Keck-Sikkink 1998). In questo senso, secondo alcuni autori (cfr. Burstein, 1999), non esiste una motivazione teorica convincente per distinguere i movimenti sociali dalle organizzazioni o gruppi di interesse che cercano di influenzare le politiche pubbliche. Benché le analisi siano concordi nel ritenere che l'azione di pressione ed *advocacy* non sia sempre efficace, e ci siano esperienze, come quella dei movimenti ambientalisti, che testimoniano l'apparente paradosso della coesistenza di successi nell'agenda setting e di fallimenti nell'invertire i *trend* che sono oggetto di contestazione (Rucht 1999), diversi studi documentano i *successi* politici dei movimenti, sia a livello transnazionale¹⁵, che nazionale. Un lavoro rilevante per la quantità di evidenze empiriche che offre, è il progetto che da diversi anni sta portando avanti una equipe guidata da Baumgartner, Jones e Wilkerson, intitolato Policy Agenda Project¹⁶. Il poderoso database costruito attraverso questo progetto ha consentito di documentare lo sviluppo dei movimenti sociali (Baumgartner-Mahoney 2005) in parallelo ai cambiamenti dell'agenda pubblica e politica nell'arco degli ultimi cinquant'anni e di ricondurre l'estensione del governo federale - almeno in parte - alla capacità dei movimenti di catalizzare l'attenzione sulle cause da loro sostenute. I dati consentono inoltre di sostenere che i successi dei movimenti nell'acquisire attenzione da parte del governo federale sono accompagnati e rinforzati a loro volta dallo sviluppo di organizzazioni di interesse con cui si sviluppano strette relazioni di sostegno e che hanno maggiore attitudine a partecipare ai programmi e alle politiche governative. In termini di partecipazione al policy-making, l'impatto più rilevante, nel lungo periodo, si realizza in parallelo a processi di professionalizzazione e/o burocratizzazione dei movimenti che gli autori sottolineano non essere infrequenti (ibid. p. 81).

¹⁵ Cfr. ad esempio Friedman 2003 per uno studio sull'impatto dei movimenti per i diritti delle donne nelle conferenze delle Nazioni Unite negli anni '90, Reinalda 2000 (in Ronit-Schnaider) sul ruolo più generale di tale movimento nella politica internazionale, Jacobsen 2007 (in Graz-Nolke) per uno studio sui movimenti ambientalisti in India e Brasile nella preparazione dei lavori per i negoziati intergovernativi sui cambiamenti climatici.

¹⁶ <http://www.policyagendas.org/>

Il fatto che sia più consolidata una tradizione di studio relativa alla relazione fra movimenti sociali e agenda-setting non significa, dunque, che a tali attori siano precluse altre forme di interazioni con i processi di policymaking. Tale approccio è riconducibile alla consuetudine di considerare attivisti e movimenti sociali come attori indipendenti ed *esterni* all'arena del policy-making e più in generale alla sfera dello stato (sulla scia del lavoro di Tilly, 1978). Come risultato, benché la rassegna di Diani del 1992 evidenzia che la maggioranza degli studiosi è concorde nel non caratterizzare i movimenti sociali come attori unicamente anti-sistema, è diffusa la considerazione dello stato e dei movimenti sociali come entità chiaramente separate, e che comunicano in modo essenzialmente conflittuale (cfr. Banaszak 2005, p. 151 e segg.). In contrasto con questo approccio - mentre si è sviluppata una vasta letteratura sull'uso da parte dei movimenti di tattiche e strategie diverse da quelle extra-istituzionali - alcuni autori si sono dedicati all'analisi delle intersezioni fra i movimenti e le istituzioni politiche. Banaszak (ibid.), ad esempio, ha sviluppato questo tema analizzando le appartenenze multiple (*overlapping membership*) fra stato e movimenti da parte degli attivisti. L'autrice propone di sfaccettare il continuum fra inclusione ed esclusione per evidenziare i molti modi in cui un movimento può essere di fatto un *outsider* pur essendo formalmente incluso nella sfera decisionale ed evidenzia i modi attraverso cui le politiche possono creare le opportunità per gli attivisti per acquisire lo status di *insider*. Mrill Ingram e Helen Ingram (2005) hanno illustrato il modo in cui diversi tipi di attori (movimenti sociali, istituzioni e imprese) hanno interagito nella definizione ed implementazione delle politiche statunitensi relative alle coltivazioni biologiche del 1990, un'area di policy tradizionalmente monopolizzata da pochi e influenti attori, tanto da fungere da esempio della configurazione definita *triangolo di ferro*. La dettagliata ricostruzione evidenzia come gli attivisti del movimento a sostegno dell'agricoltura biologica sono stati in grado di proporsi come esperti credibili presso le istituzioni federali modellando le loro strategie a seconda delle fasi del processo, e mostra come i confini fra *insiders* ed *outsiders* siano fluidi e mutevoli e l'arena aperta soggetta a continue ri-configurazioni nel corso del processo.

La letteratura recente sul tema (Meyer *et al.* 2005) sembra enfatizzare, dunque, le molteplici connessioni e le interazioni continue che hanno luogo nei processi di policy-making, riconfigurando in termini dialettici la relazione fra politiche pubbliche e movimenti sociali (Meyer 2005, p. 13 e segg.). Le politiche rappresentano sia una *fonte* di sviluppo dei movimenti sociali, rendendo permeabili i confini delle arene politiche, stimolando la critica e la mobilitazione e creando nuove *costituencies*, che un possibile *outcome* della loro azione volta ad alterare la composizione dei monopoli di policy. Dal punto di vista teorico la letteratura mostra dunque attenzione al superamento degli approcci unidirezionali, focalizzati sull'influenza dei movimenti nelle politiche pubbliche o viceversa, enfatizzando il valore di approcci centrati sulle intersezioni e sull'analisi delle pratiche politiche. Per questa via, la collocazione teorica dei movimenti sociali nei processi di policy-making si sposta dai margini al centro della scena.

3. Discussione e conclusioni

Questo lavoro ha un carattere esplorativo e preliminare e, di conseguenza, ha semplificato notevolmente il panorama, sia teorico che empirico.

Da un lato, oltre ad aver tralasciato contributi rilevanti riferibili alle categorie di attori analizzate, non sono state approfondite letterature che propongono categorizzazioni diverse. Nello specifico, la letteratura sui gruppi di interesse merita senz'altro una considerazione più esplicita di quanto non sia stato fatto in questo paper, benché la nozione di *gruppo di interesse* sia notoriamente scivolosa (Beyers 2008, p. 1106 e segg.) e un'ampia sezione di questa letteratura sia concentrata sull'analisi di specifici comportamenti politici - "influencing and mobilizing the electorate, financing electoral campaigns, lobbying congress and the executive branch, and going to court" (Potters-Sloof 1996, p. 407) - e meno interessata ai processi di integrazione degli attori nel disegno e nella realizzazione delle politiche.

Dall'altro, le categorie utilizzate sono ben lontane dall'offrire una descrizione esaustiva del panorama degli attori privati che partecipano alle politiche pubbliche. Fra quelli trascurati vi sono, ad esempio, le parti sociali, per le quali il declino della concertazione macro-nazionale e del suo aspetto più visibile ed istituzionalizzato, i grandi accordi triangolari (Regini 2000), non ha significato l'uscita dalla scena delle politiche. Al contrario, l'esistenza di una tradizione di pratiche di coinvolgimento delle parti sociali nel disegno e nell'implementazione delle politiche sociali e del lavoro a scala locale - che nel nostro paese si è diffusa almeno a partire dagli anni '70 coesistendo con la più studiata interazione fra sistema politico e sindacato a livello nazionale (Regalia 2008) - ha trovato un rinnovato impulso con la diffusione dei *patti sociali* a base territoriale nell'Europa degli anni '90 (Regini 2000) e, nelle politiche europee, con lo sviluppo del Dialogo Sociale Europeo (Smismans 2008) e l'inclusione delle parti sociali nel processo di programmazione delle politiche sostenute dal Fondo Sociale Europeo.

L'estensione della rassegna potrebbe certamente continuare e le categorie scelte potrebbero essere modificate seguendo altri approcci analitici; occorre tuttavia ritornare allo scopo del paper, che non è sviluppare una rassegna onnicomprensiva o proporre una categorizzazione degli attori privati più efficace di quelle disponibili, ma individuare una strategia di ricerca che consenta di interpretare la natura ibrida delle politiche contemporanee senza ricorrere alla *grande dicotomia*.

Per farlo, occorre ripercorrere il lavoro per evidenziare alcuni punti.

La rassegna conferma che il mutamento dello *spazio* delle politiche è una domanda di ricerca presente e prolifica e che la sua interpretazione necessita di analisi più profonde di quelle focalizzate sul censimento statistico degli attori o sugli esperimenti di governance. Tali mutamenti possono infatti essere delle *illusioni ottiche*, nella misura in cui la delega della (co)produzione e/o realizzazione delle politiche non coincide necessariamente con una crescita dell'influenza (come sostenuto da Dür-De Bièvre 2007 per le o.n.g.) così come non ne è una prova la crescita del numero degli attori (come nel caso dei think tanks).

Questo aspetto non è in contraddizione con il riconoscimento, riscontrabile nelle analisi di molti autori, di un processo di espansione della sfera politica al di là dei tradizionali confini delle istituzioni. Tale espansione coincide infatti solo in parte con il fenomeno della costituzione di arene politiche ad hoc con cui si producono politiche attraverso strumenti contrattuali e solo in parte con i fenomeni di influenza e pressione da parte di attori interessati agli esiti dei processi di policy-making ma comunque ad essi tangenti, documentati e analizzati da tempo dalla scienza politica. Piuttosto il processo di espansione sembra emergere in modo più significativo guardando il modo in cui le identità degli attori

si modificano nella partecipazione ai processi decisionali e, nel lungo periodo, in relazione alla stessa evoluzione del contesto e delle politiche. La circolazione degli individui fra gli ambiti professionali e dell'impegno politico e sociale, che emerge dalle analisi sui percorsi misti e le membership sovrapposte (think tanks e movimenti sociali), la professionalizzazione delle strutture organizzative e la burocratizzazione delle modalità di azione (associazioni e movimenti sociali), la modulazione del grado e del tipo di specializzazione (think tanks), lo sviluppo di funzioni e attività non tradizionali e l'attenzione a variabili quali la reputazione, il consenso e l'accreditamento (imprese), evidenziano semplicemente la natura costruita delle frontiere fra politica, economia e società.

Sulla base di questa considerazione è possibile considerare lo spazio del policy-making, seguendo Hajer (2003), come una incognita dell'analisi e non come un suo dato. L'autore ha argomentato in diversi lavori l'idea che il policy-making si realizza spesso in assenza di una polity definita, sostenendo che in tali situazioni occorre prestare attenzione ad un duplice processo: gli attori interagiscono per raggiungere una certa soluzione e, *mentre lo fanno*, negoziano regole, sviluppano codici di comportamento e creano nuove concezioni della legittimazione politica.

Mentre l'assenza di una polity stabile non implica necessariamente uno spiazzamento dei decisori pubblici da parte di quelli privati¹⁷, l'assunzione di questo punto di partenza ha ripercussioni sia sul significato del policy-making che sulle modalità di analisi. In questa prospettiva infatti il policy-making non riguarda unicamente la produzione di soluzioni, ma anche la ricerca di *formati* in grado di produrre soluzioni, e la sua analisi chiama in causa framework interpretativi sensibili all'insieme di elementi che i modelli centrati sul problem-solving, come il *policy cycle*, sistematicamente ignorano (Jann-Wegrich, 2007): la dimensione simbolica e rituale (Edelman 1964), le pratiche informali (Mak-Van Tatenhove 2006), il ruolo della conoscenza, delle idee e dell'apprendimento (Sabatier - Jenkins-Smith 1999), del linguaggio, della retorica e dei discorsi (Fischer - Forester 1993, Hajer - Wagenaar 2003). Mentre la critica al modello del ciclo di policy è largamente diffusa ed ha stimolato la produzione di approcci e modelli alternativi (cfr. Sabatier 1999), sembra rilevante sottolineare che larga parte di queste analisi, in particolare quelle che adottano un approccio post-strutturalista (Gottweis 2003), condividono una attenzione al *setting* delle politiche, ovvero al contesto fisico e simbolico dell'interazione, e alla formazione e definizione delle identità politiche, facendo riferimento alla prospettiva teorica delle *pratiche* (cfr. Wagenaar-Cook 2003) che legge il rapporto fra agenzia e struttura come dialettico e concretamente e socialmente situato.

Per concludere, occorre riprendere il tema in discussione nell'introduzione: i processi di privatizzazione dei servizi pubblici come campo di analisi privilegiato per indagare il cambiamento degli spazi e delle dinamiche del policy-making. Alla luce di quanto abbiamo finora discusso le privatizzazioni possono essere analizzate come modalità di esercizio di funzioni pubbliche che, lungi dal determinare meccanicamente la scomparsa o la ritirata dello Stato e delle sue articolazioni, a favore del Mercato o della Società Civile, implicano una riconfigurazione dell'area di policy interessata, che si concretizza tanto in un ampliamento (quantitativo e qualitativo) del panorama di attori coinvolti e in una modifica

¹⁷ Per rimarcare questo aspetto, in lavori successivi a quello citato, Hajer ha poi sostituito la locuzione di *institutional void*, che richiama l'idea di assenza di regole istituzionali, con quella di *institutional ambiguity*, che richiama l'idea dell'incertezza dei confini dell'arena (cfr. Hajer 2006, in particolare nota 1).

dei meccanismi di coordinamento, che in un processo di ridefinizione di funzioni, ruoli ed identità degli attori che non è possibile determinare a priori ma che è decisamente compito dell'indagine empirica ricostruire ed interpretare. Piuttosto che definire se ricadano nella categoria del pubblico, del privato, o dell'ibrido, sono le dinamiche politiche che avvengono nello spazio decisionale che sembra fruttuoso indagare. Sono infatti le *pratiche* in atto, piuttosto che la categoria a cui attribuiamo gli attori, a rendere leggibili entità e direzione del cambiamento.

Riferimenti bibliografici

Abelson D. E. (2004), *The Business of Ideas: The Think Tank Industry in the United States*, in D. Stone e A. Denham (a cura di), *Think tank traditions*, Manchester University Press, Manchester, pp. 215-231.

Abelson D. E. (2007), *Any Ideas? Think Tanks and Policy Analysis in Canada*, in M. Howlett, L. Dobuzinskis e D. Laycock, a cura di, *Policy Analysis in Canada. The State of the Art*, University of Toronto, Toronto, pp. 551-573.

Arts B. (2003), *Non-State Actors in Global Governance: A Power Analysis*, Max-Plak-Projektgruppe, paper disponibile al sito www.mpp-rdg.mpg.de

Banaszak L.A. (2005), *Inside and outside the state: Movement insider status, tactics, and public policy achievements*, in D. Meyer, V. Jenness, H. Ingram, (a cura di), *Routing the Opposition: Social Movements, Public Policy, and Democracy*, University of Minnesota Press, Minneapolis, pp.149 – 176.

Bang H. P. (2003), a cura di, *Governance as social and political communication*, Manchester University Press, Manchester University.

Baumgartner F. R. – Mahoney C. (2005), *Social Movements, the Rise of New Issues, and the Public Agenda*, in D. Meyer, V. Jenness, H. Ingram, a cura di, *Routing the Opposition: Social Movements, Public Policy, and Democracy*, University of Minnesota Press, Minneapolis, pp. 65-86.

Benz A. - Papadopoulos I. (2006), a cura di, *Governance and Democracy. Comparing National, European and International Experiences*, Routledge, London.

Benz A. (1993), *Commentary on O'Toole and Scharpf: The Network Concept as a Theoretical Approach*, in Fritz W. Scharpf, a cura di, *Games in Hierarchies and Networks*, Campus Verlag Frankfurt/M., New York, pp. 167-175.

Bernhagen P. (2007) *The Political Power of Business: Structure and Information in Public Policymaking*, Routledge, Abingdon/New York.

Bevir M. (2007), a cura di, *Governance Encyclopedia*, Sage, London.

Beyers J. – Maloney W. - Eising R. (2008), *Researching Interest Group Politics in Europe and elsewhere: Much We Study, Little We Know?*, in «West European Politics», 31 (6), pp. 1103-1128.

Bifulco L. - Vitale T. (2005), *La contrattualizzazione delle politiche sociali e il welfare locale*, in Bifulco (a cura di), *Le nuove politiche sociali: temi e prospettive emergenti*, Carocci, Roma.

Bobbio L. (2000), *Produzione di politiche a mezzo di contratti nella pubblica amministrazione italiana*, in «Stato e mercato», n. 58, pp. 111-141.

Bobbio N. (1985), *Stato, governo, società. Frammenti di un dizionario politico*, Einaudi Editore, Torino.

Braun M. – Cicioni A. –Durote N. J. (2004), *Think tanks in developing countries: Lessons from Argentina*, in D. Stone e A. Denham, a cura di, *Think Tanks Traditions*, Manchester University Press, Manchester, pp. 198-212.

Brown D. - Roemer-Mahler A. – Vetterlein V. (2009) *Theorising Transnational Corporations as Social Actors: An Analysis of Corporate Motivations*, Working paper no 61, International Center for Business and Politics, Copenhagen Business School.

Brühl T. (2006), *The Privatization of Governance Systems: On the Legitimacy of International Environmental Policy*, in A. Benz e Y. Papadopoulos, a cura di, *Governance and Democracy. Comparing National, European and International Experiences*, Routledge, London, pp. 228-251.

Burstein P. (1999), *Social movements and public policy*, in M. Giugni, D. Mcadam e C. Tilly a cura di, University of Minnesota Press, Minneapolis, pp. 3–21.

Cefai D. (2006), *Due o tre cosette sulle associazioni... fare ricerca su contesti ibridi e ambigui*, in «Rivista delle Politiche Sociali», n 2 (Aprile-Giugno), pp. 201-217.

Clarke G. (1998), *Non-governmental organisations (NGOs) and politics in the developing world*, in «Political Studies» Vol. 46, N. 1, March , pp. 36-52.

Coen D. (1997), *The evolution of the large firm as a political actor in the European Union*, in «Journal of European Public Policy», 4(1), pp. 91 -108.

Cowles M.G. (2003), *Non-state actors and false dichotomies: reviewing IR/IPE approaches to European integration*, in «Journal of European Public Policy», 10(1), pp. 102-120.

Crossley N. (2002), *Making Sense of Social Movements*, Open University Press, Buckingham-Philadelphia.

Cutler C. - Haufler V. - Porter T. (1999), a cura di, *Private Authority and International Affairs*, State University of New York Press, Albany.

Damgaard B. (2006), *Do Policy Networks Lead To Network Governing?*, in «Public Administration», vol. 84, n. 3, pp. 673–691.

Della Porta D. - Andretta M. - Mosca L. - Reiter H. (2006), *Globalization from Below: Transnational Activists and Protest Networks*, The University of Minnesota Press, Minneapolis.

Della Porta D. - Diani M. (1999), *Social Movements: An Introduction*, Blackwell, Oxford.

Djelic M. L. - Andersson K. S. (2006), a cura di, *Transnational governance: institutional dynamics of regulation*, Cambridge University Press, Cambridge.

Dur A. - De Bievre D. (2007), *Inclusion without Influence? NGOs in European Trade Policy*, in «Journal of Public Policy», 27(1), pp. 79-101.

Edelman M. (1964), *The Symbolic Uses of Politics*, University of Illinois Press.

Fischer F. - Forester J. (1993), *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*, UCL Press, London.

Fischer F. (2003), *Reframing Public Policy: Discursive Politics and Deliberative Practices*, Oxford University Press, Oxford.

Fisher W. F. (1997), *Doing good? The politics and antipolitics of NGO practices*, in «Annual Review of Anthropology», 26, 439-64.

Fox Piven F. - Cloward R (1971), *Regulating the Poor: The Functions of Public Welfare*, Pantheon Books, New York.

Fox Piven F. - Cloward R. (1977), *Poor People's Movements: Why they Succeed, How they Fail*, Pantheon Books, New York.

- Gaudin J. P. (2004), *L'Action publique: Sociologie et politique*, Presses de Sciences Po, Dalloz.
- Gereffi G. - Garcia Johnson R. – Sasser E. (2001), *The NGO-Industrial Complex*, in «Foreign Policy», vol. 125, July/August, pp. 56-65.
- Giddens A. (1979), *Central Problems in Social Theory: Action, Structure and Contradiction in Social Analysis*, MacMillan, London.
- Gottweis H. (2003), *Theoretical Strategies of Post-Structuralist Policy Analysis: Towards an Analytics of Government*, in M. A. Hajer e H. Wagenaar, a cura di, *Deliberative Policy Analysis: Understanding Governance in the Network Society*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Hajer M. (2003), *Policy without Polity?: Policy Analysis and the Institutional Void*, in «Policy Sciences», 36(2), pp. 175-95.
- Hajer M. (2006), *The living institutions of the EU: Analysing governance as performance*, in «Perspectives on European Politics & Society», 7, pp. 41-55.
- Halliday F. (2001), *The romance of non-state actors*, in D. Josselin e W. Wallace, a cura di, *Non-state actors in world politics*, Palgrave Macmillan, London, pp. 21-40.
- Haufler V. (1993), *Crossing the boundaries between public and private*, in R. Volker, a cura di, *Regime Theory and International Relations*, Clarendon Press, Oxford.
- Haufler V. (2000), *Private Sector International Regimes*, in R. A. Higgot, G. Underhill e A. Bieler, a cura di, *Non-State Actors and Authority in the Global System*, Routledge, London/New York, pp. 121-137.
- Heritier A. – Eckert S. (2008), *New Modes of Governance in the Shadow of Hierarchy: Self-regulation by Industry in Europe*, in *Journal of Public Policy*, n. 28, pp. 113-138.
- Heritier A. (2001), *New Modes of Governance in Europe: Policy-Making without Legislating?*, MPI Collective Goods Preprint No. 2001/14.
- Hibou B. (2004), *From Privatising the Economy to Privatising the State: an Analysis of the Continual Formation of the State*, in B. Hibou (a cura di) *Privatising the State*, Hurst & Company, Columbia University Press, (edizione originale: *La privatisation des Etats*, 1999), pp. 1-46.
- Ingram M. - Ingram H. M. (2005), *Credible Edibles: The Development of Federal Organic Regulations*, in D. Meyer, a cura di, *Routing the Opposition: Social Movements and Public Policy*, Minnesota University Press, Minneapolis, pp. 121-148.
- James S. (2000), *Influencing government policymaking*, in D. Stone, a cura di, *Banking on Knowledge: the Genesis of the Global Development Network*, Routledge, London.
- Jann W. –Wegrich K. (2007), *Theories of the Policy Cycle*; in F. Fischer, G. Miller e M. Sidney, a cura di, *Handbook of public policy analysis*, Taylor & Francis, pp. 43-62.
- Jessop B. (1999), *The Dynamics of Partnership and Governance Failure*, In G. Stoker, a cura di, *The New Politics of Local Governance in Britain*, Oxford University Press Oxford, Department of Sociology, Lancaster University, <http://www.comp.lancs.ac.uk/sociology/papers/Jessop-Dynamics-of-Partnership.pdf>
- Jobert B. - Kohler-Koch B. (2008), a cura di, *Changing Images of Civil Society From protest to governance*, Routledge, London.
- Keck M. – Sikkink K. (1998), *Activists beyond borders*, Cornell University Press, Ithaca.
- Lipsky M. (1970), *Protest in City Politics: Rent Strikes, Housing and the Power of the Poor*, Rand McNally and Company, Chicago.
- Mak J. - Van Tatenhove J.P.M. (2006), *The Inter-play between formal and informal practices*, in «Perspectives on European Politics and Society», 7 (1), pp. 8 - 24.

- March J.G. (1962), *The business firm as a political coalition*, in «Journal of Politics», Vol. 24, pp.662-678.
- Matthews D. -Pickering J. F. (2000), *Rule Making in Pursuit of a Single European Market*, in R. A. Higgot, G. Underhill e A. Bieler, a cura di, *Non-State Actors and Authority in the Global System*, Routledge, London/New York, pp. 107-120.
- Mayntz R. (2003), *New challenges to governance theory*, in H. P. Bang, *Governance as social and political communication*, Manchester University Press, Manchester, pp. 27-40.
- Medvetz T. (2007), *Hybrids intellectuals. Towards a social praxeology of U.S. think tanks experts*, mimeo.
- Mercer C. (2002), *NGOs, civil society and democratization in the developing world: a critical review of the literature*, in «Progress in development studies», 2 (1), pp. 5-22.
- Meyer D. (2005), *Social Movements and Public Policy: Eggs, Chicken, and Theory*, in D. Meyer, a cura di, *Routing the Opposition: Social Movements and Public Policy*, Minnesota University Press, Minneapolis, pp. 1-26
- Nölke A - Graz J. C. (2007), *Introduction: beyond the fragmented debate on transnational private governance*, in A. Nölke e J. C. Graz, a cura di, *Transnational Private Governance and Its Limits*, Routledge, London/New York, pp. 1-16.
- Pielke R. (2005), *Scienza e politica*, Laterza, Bari.
- Plehwe D. – Walpen B. – Neunhoffer G. (2006), *Neoliberal Hegemony A Global Critique*, Routledge, New York.
- Potters J. – Sloof R. (1996), *Interest groups: A survey of empirical models that try to assess their influence*, in «European Journal of Political Economy», vol. 12, pp. 403-442.
- Poulligny B. (2000), *Transnational Forces? Beyond the Myth, Evolving Interactions which Question the Political*, paper presented at the international colloquium Resilience or Erosion? The State Under Attack - From Above And From Below, CERI, Paris, 15-16 June 2000.
- Prakash A. (2004), *Greening the Firm: The Politics of Corporate Environmentalism*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Pressman - Wildavsky (1973), *Implementation: how great expectations in Washington are dashed in Oakland*, University of California Press, Berkeley.
- Raab J. - Kenis P. (2007), *Taking Stock of Policy Networks: Do They Matter?*, in Frank Fischer, Gerald J. Miller e Mara S. Sidney (a cura di), *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods*, Routledge, London, pp. 187-200.
- Regalia I. (2008), *L'azione del sindacato a livello territoriale*, in «La Rivista delle Politiche Sociali», n. 4, Ottobre Dicembre, pp. 97-123.
- Regini M. (2000), *Dallo scambio politico ai nuovi patti sociali*, in D. Della Porta, M. Greco, A. Szakolczai (a cura di), *Identità, riconoscimento, scambio. Saggi in onore di Alessandro Pizzorno*, Laterza, Roma.
- Regonini G. (2001), *Capire le politiche pubbliche*, Bologna, Il Mulino.
- Rich A. (2004), *Think Tanks, Public Policy, and the Politics of Expertise*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Ronit, K. - Schneider V. (2000), a cura di, *Private Organizations in Global Politics*, Routledge, London/New York.
- Rose N. - Miller P. (1992), *Political Power Beyond the State: Problematics of Government*, in «British Journal of Sociology», vol. 43, n. 2, pp. 172-205.

Rucht D. (1999), *The Impact of Environmental Movements in Western Societies*, in M. Giugni, D. McAdam, C. Tilly, a cura di, University of Minnesota Press, New York, pp.204 - 224.

Sabatier P. (1999), a cura di, *Theories of the Policy Process*, Boulder Westview Press, Oxford.

Schneider V. - Tenbuecken M. (2002), *Business and the state: mapping the theoretical landscape*, paper presented at the IPSA Business-Government Roundtable, School of Public Policy, University College London, May 2002.

Smismans S. (2008), *Transnational private governance in the EU: when social partners bargain beyond borders*, in A. Nölke e J. C. Graz, a cura di, *Transnational Private Governance and Its Limits*, Routledge, London/NewYork, pp. 185-195.

Stone D. (2004), *Introduction: Think tanks, policy advice and governance*, D. Stone e A. Denham, a cura di, *Think tank traditions*, Manchester University Press, Manchester, pp. 1-16.

Stone D. (2007), *Public Policies Analysis and Think Tanks*, in F. Fischer, G. Miller e M. Sidney, a cura di, *Handbook of public policy analysis*, Taylor & Francis, pp. 149-160.

Streeck W. – Schmitter P. (1985), a cura di, *Private Interest Government: Beyond Market and State*, Sage, Bristol.

Tilly C. (1978), *From Mobilization to Revolution*, Addison-Wesley, Reading.

Treib O. - Bähr H. - Falkner G. (2007), *Modes of governance: towards a conceptual clarification*, in «Journal of European Public Policy», vol. 14, n. 1, pp. 1-20.

Vedder A. (2007), a cura di, *NGO Involvement in International Governance and Policy*, Martinus Nijhoff Publishers.

Wagenaar H. - Cook S. N. (2003), *Understanding policy practices: action, dialectic and deliberation in policy analysis*, in M. A. Hajer e H. Wagenaar, a cura di, *Deliberative Policy Analysis: Understanding Governance in the Network Society*, Cambridge University Press, Cambridge, pp. 139-171.

Weaver K. (1989), *The changing world of think tanks*, in «Political Science and Politics», 22 (3), pp. 563-578.

Wilson G. K. (2005), *Thirty Years of Business and Politics*, paper presented at IPSA Research Group on Business and Politics, May 2002, London.